

DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE E RÁPIDA VISÃO DAS FORMAS DE APENAÇÃO PELA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

Maísa Giudice ()*

Dispositivos constitucionais. Conceito de bem comum.
Competência. Direitos do consumidor. Responsabilidade.
Sanções.

O meio ambiente é definido como sendo o complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos, as quais influem na vida e no comportamento de tais seres. Desta forma, seu conteúdo abrange a pureza das águas, da atmosfera, da flora e da fauna, bem como a preservação das áreas florestais e paisagísticas, do solo agrícola e de outras riquezas naturais.

Regulando a matéria, o legislador procurou dar abrigo e amparo à questão geral da proteção do meio ambiente, prevendo sanções para os que, em sua atividade de interação com aquele, propiciam a sua gradativa destruição.

O texto constitucional vigente (Constituição Federal de 1988) traça, no mundo jurídico brasileiro, as linhas mestras para o enfrentamento da questão ambiental. Vejamos, pois, os seus mais diversos dispositivos relacionados com o tema.

O art. 225 dá ao meio ambiente o *status* de bem de uso comum do povo, conferindo à sociedade o direito imposterável sobre o mesmo, extensível, inclusive, a todas as futuras gerações:

«Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações».

(*) Juíza Federal da 17ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal

No § 1º do mencionado dispositivo estabelece o legislador constitucional que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

«I — preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II — preservar a diversidade e a integralidade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III — definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através da lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integralidade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

IV — exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V — controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI — promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII — proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.»

No que tange à exploração dos recursos minerais, assim dispôs o legislador constitucional, no § 2º, do art. 225:

«§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei».

No referente à apenação pelos danos causados ao meio ambiente, assim dispõe a Carta Magna, no § 3º, do art. 225:

«§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados».

No que se refere à instalação de usinas nucleares, assim fixou o texto em tela, no § 6º, do art. 225:

«§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas».

No tocante às terras devolutas assim como aos chamados «paraísos da natureza», dispôs a Constituição Federal de 1988, nos §§ 4º e 5º do art. 225:

«§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.
qualquer de suas formas;

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais».

Outros dispositivos esparsos no texto constitucional tratam de forma diferenciada os diversos aspectos que assume a matéria. Senão vejamos.

No tocante às competências para legislar sobre os reclames da matéria:

«Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
.....

VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII — preservar as florestas, a fauna e a flora;

.....
.....

XI — registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

.....».

«Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
.....

VI — floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII — proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII — responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

.....».

«Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

XVI — autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

.....».

No que diz respeito às funções do Ministério Público:

«Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

.....

III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

.....».

No atinente à ordem econômica:

«Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....

VI — defesa do meio ambiente;

.....».

No referente à fiscalização dos garimpos:

«Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

.....

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros...»

No que tange à função social da propriedade:

«Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

.....
II — utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;».

No atinente ao Sistema Único de Saúde:

«Art. 200. Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

.....

VIII — colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho».

No que pertine aos índios:

«Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos e costumes e tradições.

.....

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada a participação nos resultados da lavra, na forma da lei».

Vistos, pois, os dispositivos constitucionais que se relacionam diretamente com a disciplina do meio ambiente, passemos à análise de alguns conceitos úteis à compreensão do fixado pela Lei Maior.

Antes de mais nada, comecemos por delimitar o conceito de bem de uso comum do povo.

Segundo o Código Civil (Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916), os bens de uso comum pertencem à divisão dos bens públicos — dentro da dicotomia particulares e públicos — sendo certo que estes últimos pertencem ao domínio nacional. A matéria é tratada pelos arts. 65 e 66, inciso I, do citado diploma legal:

«Art. 65. São públicos os bens de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertençam».

«Art. 66. Os bens públicos são:

I — Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

.....».

Washington de Barros Monteiro, ao escrever sobre o assunto, assim definiu o conceito e a extensão do denominado bem de uso comum:

«... como se vê o legislador pátrio distribuiu os bens públicos em três categorias distintas: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominiais.

Os primeiros pertencem a todos. Podem ser utilizados por qualquer pessoa (*res communis omnium*). Clóvis chega mesmo a afirmar que o proprietário desses bens é a coletividade. Não parece exato tal entendimento, pois, referidos bens, em verdade, pertencem ao ente de direito público (União, Estados ou Municípios), que tem a respectiva guarda, administração e fiscalização. A comunidade tem apenas o uso e gozo, condicionados naturalmente à observância dos regulamentos administrativos.

Os bens de uso comum, acessíveis a todos, acham-se especificados no art. 66, n. I. São os mares territoriais (inclusive golfos, baías e enseadas), rios, estradas, ruas e praças. Não se perca de vista que a enumeração é meramente exemplificativa, tanto que são também do domínio público todos os animais e vegetais que se encontrem nas águas dominiais (Dec.-Lei n. 221, de 28/02/1969, art. 4º). De modo idêntico são de propriedade do Estado os animais de qualquer espécie, em qualquer fase de seu desenvolvimento e que vivam naturalmente fora de cativeiro, constituindo a fauna silvestre (Lei n. 5.197, de 03/01/1967, art. 1º)....».

Assentado, pois, que a relação inserta no inciso I, do art. 66, não é taxativa, tem-se que o legislador constitucional podia incluir, dentre os bens de uso comum da coletividade o meio ambiente, aqui entendido como sendo o complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos com abrangência sobre a pureza das águas, da atmosfera, da flora e da fauna, bem como a preservação das áreas florestais e paisagísticas, do solo agrícola e outras riquezas naturais.

O conceito de terra devoluta, adotado pelo § 4º, do art. 225 há, por oportuno, que ser aclarado. Tem-se que terras devolutas, no dizer do art. 5º, da Lei n. 9.760/46, são:

«... as que não se acharem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, ou que não hajam, legitimamente, sido incorporadas ao domínio público...».

Aclara o mestre Hely Lopes Meirelles, ao tratar da extensão do conceito:

«... essas terras até a proclamação da República, pertenciam à Nação; pela Constituição de 1891 foram transferidas aos Estados-membros (art. 64) e alguns destes as traspassaram, em parte, aos Municípios. Constituem, todavia, domínio da União as terras indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, nos termos do art. 20, II, da CF. Dentre estas últimas, de acordo com o Dec.-Lei n. 2.375, de 24/11/87, estão as terras devolutas incluídas na faixa de fronteira e as contidas nos Municípios que especifica...».

No referente às competências para cuidar do assunto — meio ambiente — cabe fixar os conceitos de competência comum, competência concorrente e competência do Congresso Nacional.

Competência comum é a genérica para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em ações harmônicas, promoverem um equilibrado desenvolvimento visando sempre à melhoria da qualidade de vida da população (dentro de tal o estatuído pelos incisos VI e VII do art. 24). O inciso XI, do citado dispositivo, visa a permitir que as pessoas jurídicas de direito público possam fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, de molde a assegurar a observância das condições da concessão, fiscalizando, inclusive, se a exploração é exercida por brasileiro ou empresa brasileira, consoante prevê o texto constitucional.

A competência concorrente, detalhada pelos incisos VI e VII, do art. 24 do texto constitucional, destina-se a assegurar que a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a proteção do meio ambiente não seja simplesmente programática, mas torne-se efetiva. A elaboração de normas jurídicas, tanto gerais — por parte da União — como especiais por parte dos Estados e do Distrito Federal — propicia meios para que seja efetiva a fiscalização e a proteção ao meio ambiente, principalmente através do estabelecimento de sanções administrativas e penais.

A competência para legislar sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, estatuída pelo inciso VIII, do art. 24 já citado, complementa a competência prevista nos incisos VI e VII daquele dispositivo, pois, ao lado da atuação de caráter preventivo e fiscalizador, mencionado nas referidas normas, cumpre também, uma vez ocorrido o dano, apurar a responsabilidade dos culpados.

No que concerne ao direito do consumidor, é inegável a sua importância nos dias atuais, em que a sociedade industrial, através de seus produtos, muitas vezes agride direitos individuais, ou mesmo põe em risco a saúde das pessoas, sendo imprescindível uma disciplina da responsabilidade por dano ao consumidor, pois as normas atualmente existentes não são totalmente adequadas para a solução de conflitos em que a parte mais fraca — o consumidor — precisa de uma proteção maior.

A necessidade de autorização do Congresso Nacional, prevista pelo inciso XVI, do art. 49 da Carta Magna, para o exercício de determinada atividade econômica em terras indígenas (cujo conceito e amplitude se encontram fixados pelo art. 231, § 1º), decorre dos objetivos de se manter íntegro o *habitat* indígena, sob pena de se condenar ao desaparecimento esse povo e seus valores culturais.

Note-se que o § 3º, do art. 231 exige ainda que sejam ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra.

Importante é a legitimação constitucional do Ministério Público, estabelecida pelo inciso III, do art. 129, para promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Essa legitimação ativa do Ministério Público não exclui a de terceiros interessados, nas mesmas hipóteses, nos termos do § 1º, do citado art. 129 da CF.

Não obstante ser necessário o desenvolvimento do País, a Constituição estabelece a defesa do meio ambiente como princípio a ser observado pelo ordenamento econômico.

A preocupação do legislador constituinte com o meio ambiente resultou em um capítulo dedicado exclusivamente à matéria (art. 225), cujas normas buscam a preservação do equilíbrio ecológico, que é um dever do Poder Público e da coletividade. As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções civis, penais e administrativas (art. 225, § 3º).

A atividade garimpeira, considerada como o trabalho de pesquisa e extração de minerais, é, via de regra, desenvolvida por indivíduos isolados. Consideradas essas peculiaridades, o legislador constituinte favorece a associação dessas pessoas em cooperativas, tendo em vista as vantagens que daí advêm.

A proteção ao meio ambiente se justifica, considerando-se que a garimpagem feita de maneira inadequada favorece a degradação ambiental, passível de ocorrer quer pelo uso inadequado do solo explorado e suas conseqüências sobre a fauna e a flora, quer pela poluição das águas, dependendo do método utilizado.

O disposto no art. 186, inciso II, se desmembra em dois requisitos, que se completam. Em primeiro lugar, exige-se que haja na propriedade rural utilização adequada dos recursos naturais nela disponíveis. Aqui há a predominância do fator econômico. Em segundo lugar, exige-se a preservação do meio ambiente, independentemente da exploração dos recursos naturais existentes. A norma é complementada pelo disposto no art. 225, §§ 1º, 2º e 3º.

Passemos agora à conceituação de *dano* e *impacto ambiental*, para ao depois arrolarmos as diversas formas de sanção pela agressão ao meio ambiente.

Em termos simples, pode-se dizer que o dano corresponde a qualquer diminuição do patrimônio. Todavia, inclina-se a doutrina mais moderna a dar ao termo dano um significado mais amplo, de forma que venha a abranger qualquer diminuição ou subtração de um bem jurídico.

Com relação ao dano ambiental torna-se difícil, senão impossível, conceituá-lo em face da amplitude do termo. São precisas as palavras de *Albamonte* quando diz: «... ao nosso sentir o ambiente pertence a uma daquelas categorias de valores nos quais o conteúdo é mais fácil de intuir do que de definir, dada sua riqueza que possui».

Em um primeiro momento, vem-nos à mente que as agressões ao meio ambiente referem-se apenas à água, ao solo, ao ar e ao mar. Porém, existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos nas condições de trabalho, nas edificações, no sistema viário das cidades de grande porte, no problema do lixo entre outros tantos que influem diretamente na interação não só física, como também psíquica entre o homem e o ambiente em que vive.

O conceito de impacto ambiental nos é dado pela Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986, do Conama, nos seguinte termos:

«Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetam:

- I — a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II — as atividades sociais e econômicas;
- III — a biota;
- IV — as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V — a qualidade dos recursos naturais».

Caracterizados, pois, o dano e o impacto ambiental, passemos à questão da responsabilização pela degradação do meio ambiente. Três são as espécies de responsabilidade pela ocorrência de dano ambiental: a administrativa, a civil e a penal.

A responsabilidade administrativa tem por objeto a aplicação das penas, que todavia não fazem parte do Direito Penal, porque não são aplicadas pelo Estado na sua função jurisdicional, mas no exercício de um poder administrativo.

Este tipo de relação jurídica que se estabelece entre a pessoa e o Poder Público é o resultado direto de uma conduta contrária à norma vigente. Entre ambos se estabelece, então, um vínculo, através do qual se permite ao Estado a imposição de uma sanção administrativa. Assim, determinada ação ou omissão pode constituir um ilícito administrativo, independentemente de vir ou não a ser um ilícito penal ou civil.

Aliás, em matéria de meio ambiente, inúmeras ações sem maior relevância são elevadas à categoria de infrações penais, na modalidade de contravenções. O melhor exemplo a respeito se encontra no art. 64 do Decreto-Lei n. 221, de 1967, o chamado Código de Pesca.

Referido dispositivo estabelece que o reincidente em faltas administrativas que tornar a violá-las cometerá contravenção penal. Evidente, aí, a opção política do legislador que, objetivando desestimular determinada conduta, a eleva à categoria de fato contravencional. Essa situação bem demonstra como determinados procedimentos menos graves ora são considerados delitos, ora, ilícitos administrativos ou mesmo fatos atípicos.

As sanções administrativas estão previstas em leis esparsas e, de regra, são sempre as mesmas: multa, suspensão ou interdição de atividades, embargo administrativo de obra e outras tantas. Interessa-nos enfocar as penalidades existentes nas leis que cuidam do meio ambiente. Elas, regra geral, são iguais às existentes para as situações comuns enfrentadas pelo Poder Público.

A Lei n. 6.938, de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, prevê as espécies mais comuns de sanções administrativas, sem contudo esgotar a matéria. São elas:

Multa

Na legislação sobre o meio ambiente a multa é a sanção mais utilizada. Não se mostra necessário explicar cada lei que a prevê, porque isto sucede, praticamente, em todas.

Perda ou restrição de benefícios e incentivos fiscais

O Poder Público para incentivar o desenvolvimento de regiões mais atrasadas ou outra medida de interesse geral pode isentar o contribuinte do pagamento de determinados impostos.

Em matéria relacionada com o meio ambiente, como é natural, é possível a concessão de tal benefício. Se pessoas aquinhoadas com incentivos fiscais ou benefícios vierem a cometer infrações administrativas contra o meio ambiente, poderão perder ou ter restringidos esses estímulos do Poder Público. Trata-se de sanção grave que origina considerável prejuízo econômico ao infrator.

Perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito

Aos infratores das leis ambientais permite-se que se imponha sanção administrativa consistente na perda (forma mais grave) ou restrição (para os casos mais simples) de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito. Obviamente, essa penalidade não pode atingir os financiamentos da rede privada, porque a lei é restrita aos oficiais.

Suspensão de atividade

Ocorre quando há um licenciamento pela autoridade administrativa. Essa concessão pode ser de autoridade federal, quando o impacto da obra tenha âmbito regional ou nacional, ou estadual se não houver esses requisitos. Inexiste previsão do prazo da suspensão, fato que leva a crer que ela deva perdurar até que o infrator venha a sanar o motivo que levou sua atividade a ser considerada nociva. Eventualmente a suspensão poderá ser definitiva.

Uma segunda hipótese de suspensão sucede quando inexistir qualquer licença para a prática da atividade. Em tal situação a autoridade administrativa poderá suspender, de plano, a atividade do infrator.

Redução de atividade

Reservada para os casos em que o infrator está ocasionando emissões gasosas, efluentes líquidos e resíduos sólidos acima dos limites estabelecidos na licença. A autoridade ambiental estadual e, em caráter supletivo, a federal, poderão determinar a redução das atividades geradoras de poluição a níveis aceitáveis. É uma ação que não vai ao extremo da suspensão das atividades.

Apreensão

A apreensão administrativa é o ato pelo qual a autoridade competente, com base em dispositivo de lei, determina a tomada de bens ou objetos de uso proibido.

Embargos de obra

Trata-se de medida preventiva tomada pela autoridade administrativa a fim de evitar a construção, reforma ou atividade semelhante, feita sem a observância das normas ambientais que regem a matéria.

Demolição de obra

Demolir obra é derrubar as paredes, destruir, desfazer a construção.

Em matéria relacionada com o meio ambiente, é no Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, que se encontrará um bom modelo.

O art. 18 do referido Decreto-Lei proíbe construção nas proximidades de coisa tombada sem a autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O objetivo é de todo evidente. Busca-se evitar que construções com estilos diferentes e alturas superiores acabem por tornar inexpressiva coisa de importância e, por isso mesmo, tombada. Pois bem, caso assim se proceda, terá o Poder Público o direito de determinar a demolição da obra irregularmente edificada.

Advertência

É pena branda e que tem por escopo, acima de tudo, alertar o infrator para que corrija a sua conduta. Evidentemente, o seu não atendimento poderá implicar a aplicação de reprimenda mais grave.

A pena de advertência está prevista no art. 5º, inciso I, da Lei n. 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes e outras substâncias destinadas à agricultura.

Suspensão ou cancelamento do registro

As pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a determinadas atividades cujo grau de risco é grande ficam obrigadas a registrar-se nos órgãos de administração destinados a exercer a fiscalização sobre a matéria. É uma providência cautelar que o legislador toma a fim de que o Poder Público possa ter o controle da situação.

Aqueles que venham a infringir as determinações do diploma legal regulador da atividade ficam sujeitos à suspensão ou cancelamento do respectivo registro.

Interdição

Interditar é proibir. Como sanção administrativa ambiental significa vedar atividade lesiva ao meio ambiente. O estabelecimento pode ser objeto de fechamento até que a autorização e registro sejam concedidos. Em caso de falta ou descumprimento das condições fixadas no licenciamento, será possível proceder-se à interdição.

Perdimento de coisa e bens

Na Lei n. 7.542, de 26 de setembro de 1986, que disciplina a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisa ou bens afundados, submersos, enclavados ou perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terrenos de marinha e em terrenos marginais, encontra-se estabelecida essa rigorosa sanção administrativa. Ela é prevista no art. 29, § 2º, para o caso das coisas ou bens encontrados não serem reclamados por seus responsáveis no prazo de trinta dias da arrecadação. A declaração de perdimento poderá ser feita pela autoridade naval. Evidentemente, há que se ter cautela no cumprimento de tal dispositivo, a fim de que não sejam feridos os direitos de propriedade e o pleno exercício da defesa.

Destruição de vegetais e alimentos

Trata-se de medida rotineira nas atividades de política sanitária de saúde, principalmente quanto a gêneros perecíveis. Em matéria ligada ao meio am-

biente, tal sanção é prevista na Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que trata do uso de agrotóxicos. No art. 17, inciso IX, determina-se a destruição de vegetais, partes de vegetais e alimentos, nos quais tenha havido aplicação de agrotóxicos de uso não autorizado, a critério do órgão competente.

Há fatos ligados à ocorrência da infração ambiental que a tornam mais reprovável. São as circunstâncias agravantes. Assemelham-se às previstas na legislação penal.

A legislação atinente ao meio ambiente, ao dispor sobre as agravantes, dá especial destaque à reincidência, ou seja, o agente praticar uma infração administrativa após ter sido condenado, anteriormente, por decisão administrativa irrecorrível. É presumida maior periculosidade do infrator porque a condenação anterior não lhe serviu de advertência. Tal fato agrava a sua situação e origina maior rigor na fixação da reprimenda.

No Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamentou as Leis n. 6.902 e 6.938, ambas de 1981, estão previstas as seguintes agravantes:

- a) reincidência específica;
- b) maior extensão da degradação ambiental;
- c) dolo, mesmo eventual;
- d) ocorrência de efeitos sobre a propriedade alheia;
- e) infração ocorrida na zona urbana;
- f) danos permanentes à saúde humana;
- g) atingir área sobre proteção legal;
- h) emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais.

Interessante, da mesma forma, o disposto no art. 38 do referido Decreto, que prevê a possibilidade de infração continuada. Determina que a penalidade será aplicada diariamente até cessar a ação degradadora.

Vista a responsabilidade administrativa, passemos à civil.

A responsabilidade civil do causador do dano ao meio ambiente é objetiva. Para *Silvio Rodrigues*, «... na responsabilidade objetiva a atitude culposa ou dolosa do agente causador do dano é de menor relevância, pois, desde que exista relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha o último agido ou não culposamente».

Haverá, porém, responsabilidade exclusiva do Estado, mesmo no caso em que faculta lícitamente o exercício de atividades privadas perigosas ou insalubres com fundamento no interesse público, quando a entidade estatal competente deixar de impor medidas de segurança, como a instalação de equipamento antipoluinte. Isso porque a utilidade representada por tais atividades não autoriza a que se prescindia de medidas destinadas a abrandar os efeitos dano-

sons ou a excluí-los de todo, quando possível. A omissão do Estado aparece, então, como causa direta do dano e constitui ato ilícito.

Portanto, mesmo tendo o Poder Público o dever constitucional de zelar pelo meio ambiente e tendo legitimidade ativa para intentar ação civil pública para obter a reparação do dano ambiental, pode, em determinadas situações, ver-se compelido a indenizar prejuízos causados pela sua omissão.

A tutela penal é sempre o recurso extremo de que se vale o Estado para coibir as ações ilícitas. Ao atribuir ao dano conotação criminal, o objetivo do Estado não é o de obrigar o agente a compor os prejuízos sofridos pela vítima. A reparação deve ser reivindicada através das vias próprias, com base na responsabilidade civil. No âmbito penal o que se pretende com a repressão é a ressocialização do infrator.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 109, IV, definiu a competência criminal dos Juizes Federais. Clara e taxativamente, já para evitar as dúvidas da Carta anterior, excluiu as contravenções penais da competência federal. Isso significa que as contravenções, seja quem for o ofendido, mesmo que seja a União, suas autarquias ou empresas públicas, serão julgadas pelos Juizes Estaduais.

No art. 27, § 10, das Disposições Transitórias da Constituição Federal ficou estabelecido que compete à Justiça Federal o julgamento das ações nela propostas até a data da promulgação da nova Carta Magna (05/10/88). Isso significa que as contravenções florestais, agora da competência da Justiça dos Estados, se distribuídas à Justiça Federal antes da vigência da nova Constituição Federal, nela serão processadas e julgadas.

Assim, com a nova Constituição Federal, a competência nos ilícitos contra o meio ambiente ficou repartida. Crimes contra a caça e a pesca serão da competência da Justiça Federal. Contravenções florestais, da Justiça Estadual. Crimes relacionados com a poluição e uso de agrotóxicos deverão ser analisados caso a caso, para que se possa definir a Justiça competente.

Essa divisão de competência tem a desvantagem de dificultar a uniformização da jurisprudência, além de ensejar inúmeros conflitos de jurisdição. Todavia, não há como alterá-la, exceto modificando-se as regras de competência estabelecidas na Carta Magna.

O texto constitucional deve ser compreendido como a possibilidade tanto da pessoa natural como da pessoa jurídica de responderem civil e administrativamente. Porém, a responsabilidade penal continua sendo de natureza e de caráter estritamente pessoais.

Um dos aspectos tormentosos da proteção penal do meio ambiente se relaciona com a colocação topográfica das normas incriminadoras. Qual seria o local mais adequado? Na Parte Especial do Código Penal ou nas leis extravagantes?

Ambas as soluções têm adeptos fervorosos e recentes modelos de legislação adotam opções diversas. Como exemplo pode-se referir o Código Penal português, que remete para as leis especiais a positivação dos delitos ambientais, argumentando com o caráter mutável de tais infrações.

Em nosso entendimento, não existem razões suficientes para excluir do Código Penal normas incriminadoras de notável relevo, posto protegerem bens jurídicos fundamentais como a qualidade de vida (e a própria vida), a saúde e a segurança emocional, além de interesses essenciais ao equilíbrio das relações dos homens entre si e para com a natureza.

É certo que os meios e os métodos de execução dos delitos ambientais se aprimoram com os novos sucessos da ciência e da tecnologia.

Vários são os inconvenientes resultantes de certas experiências legislativas quando, no empenho de satisfazer interesses de conjuntura social ou política ou de atender ao espírito da época, promovem contradições profundas entre as leis de ocasião e os princípios e as regras estabelecidas no Código Penal.

Existe outra razão a explicar o fenômeno da hipercriminalização, além dos aspectos comuns do apelo político e da veleidade ou fisiologia do legislador. Referimo-nos à facilidade com que se redigem os projetos de leis especiais e a simplificação do processo legislativo, em comparação com o trabalho de reforma total ou parcial dos Códigos.

O festival babélico que se movimenta no cenário das leis especiais pode ser identificado não somente pela superposição de tipos de ilicitude (como é rotineiro na criminalidade econômica, financeira e tributária), mas também pela variedade de critérios adotados para a pena de multa, enquanto que na sistemática do Código Penal é estabelecida em função do dia-multa (art. 49 e parágrafos), na legislação esparsa tem a multa por base ora o maior salário mínimo vigente no País, ora a Obrigação do Tesouro Nacional — OTN — ora o Maior Valor de Referência — MVR — ora a multa corresponde de duas a cinco vezes o valor do tributo.

Especificamente quanto aos crimes contra o meio ambiente, o panorama não é menos desalentador.

Como, então, estimular a formação legislativa de um direito penal do meio ambiente com toda essa permanente guerrilha de critérios?

A efetiva proteção ambiental do meio ambiente de nosso País já dispõe de coordenadas constitucionais suficientes e apropriadas que também atribuem deveres legislativos à União, aos Estados e aos Municípios para regular matérias e situações referentes a outras áreas jurídicas. Além disso, uma vasta gama de medidas de polícia administrativa poderá ser adotada no interesse de preservar ou recuperar o equilíbrio ecológico.

Sob a perspectiva estritamente penal é de toda conveniência que todos os tipos de ilicitude figurem agrupados na Parte Especial do Código Penal, sob o título específico.

Que o problema do ambiente natural se inclua entre os objetos de impenhorosa tutela penal parece fora de qualquer dúvida.

O seu relevo hodierno surge, de um lado, do fato de que a questão da poluição do ambiente natural, somada ao do empobrecimento dos recursos tradicionais e da necessidade do seu controle, constitui um dos problemas mais cruciais da economia contemporânea.

A necessidade de uma intervenção mais vigorosa do legislador neste campo evidencia-se nos estudos criminológicos que consideram as atividades, sobretudo empresariais, em razão de interesse privatístico, aptas a modificarem o relacionamento homem-ambiente.

Mas é principalmente a tendência generalizada de melhorar a «qualidade de vida» que reclama uma transformação radical no desenvolvimento até então em voga, elevando o verdadeiro direito do cidadão — o de trabalhar e viver em um ambiente puro.

Tudo isso concorre para concluir que os valores ambientais necessitam, na atual contingência, de proteção imediata por parte do Direito Penal.

Um grande e fecundo trabalho está, pois, reservado ao legislador: a revisão e a consolidação dos textos atualmente em vigor, a fim de que o Direito Penal ambiental não permaneça apenas como repertório de proclamações otimistas e sofrendo as nefastas consequências da proliferação desordenada de leis de ocasião que, a exemplo de toda e qualquer inflação, desorganiza sistemas, arruína instituições e corrói a esperança.

Percebe-se, pois, que a Constituição Federal de 1988 em muito contribuiu para a disciplina jurídica do meio ambiente traçando, pelo seu art. 225, as linhas mestras que devem ser seguidas pelo Poder Público quando da formalização e aplicação das normas secundárias, objetivando a preservação daquele, no presente e para as gerações futuras, sem esquecer-se de que o homem, ator ativo e passivo da vida em sociedade, acaba por colher os bons e maus frutos oriundos da forma como se trata a questão ambiental.

No entanto é preciso, para que tal ocorra, e como foi dito, que as formas de apenação pela agressão ao meio sejam mais eficazes. Se as linhas mestras traçadas pelo texto constitucional fossem, em nível de legislação inferior, eficazmente atendidas, sem que se criassem situações de exagero, ligadas ao casuismo das soluções mais apressadas e desatentas à realidade da vida, quer no que diz respeito à fixação daquilo que realmente agride o meio ambiente, quer no referente à forma da apenação para os casos de agressão ao mesmo, de certo que o objetivo imaginado pelo legislador constituinte seria de todo alcançado.

Ao prever a Carta Magna as hipóteses de preservação, restauração e proteção do meio que ainda se encontra em condições de ser postergado às gerações, presente e futura, sem dúvida abriu ao aplicador da lei a possibilidade de

bem dosar suas atitudes para não cometer os exageros a que o trato do assunto conduz.

Todas as ações previstas no art. 225 e seus desdobramentos, como as fixadas pelos demais dispositivos citados, têm em vista a necessidade da aplicação do caráter educativo que o assunto reclama, assim como a imprescindível necessidade de fiscalização da conduta humana a fim de que o objetivo maior da preservação possa ser alcançado.

No que se refere à divisão de competências para a normatização da matéria, é de mister o perfeito entrosamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e deles com os seus mais variados órgãos de fiscalização e normatização da atividade violadora do meio ambiente, para que as ações de governo vinculadas à matéria não se sobreponham prejudicando o objetivo fim e tornando o meio, aquele que é bem de uso da coletividade, um privilégio para gozo de apenas alguns.

Nesse passo, a problemática das sanções administrativas, civis ou penais, se impõe.

De fato, levando em conta que o ordenamento jurídico inferior ao texto constitucional, ligado à matéria, foi editado, em sua predominância, em época anterior à promulgação daquele (1988), algo há que ser feito.

Não é possível conceber que a disciplina jurídica dos chamados crimes ambientais reste relegada a um sem número de textos legislativos esparsos, muitas vezes dúbios e editados sob o peso do oportunismo.

A matéria — meio ambiente — é vasta e envolve praticamente toda a atividade humana. Necessário, pois, que atendidas as normas constitucionais, no todo disciplinadoras do desenvolvimento humano, com preservação racional do meio ambiente, para garantia de sobrevivência do próprio homem, seja consolidado todo o ordenamento jurídico relativo à questão a fim de que as boas intenções do legislador não resem relegadas ao esquecimento causado pela apenação desordenada e casuística dos danos causados ao meio em que se vive.

BIBLIOGRAFIA

A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL — Aspectos Polêmicos Conjunto de Palestras proferidas no Fórum Jurídico — Aspectos Polêmicos da Nova Ordem Constitucional — realizado em Minas Gerais — Autores Diversos — Editora Forense — 1990.

BONALUME, Wilson Luiz — Crimes Contra o Meio Ambiente — Revista dos Tribunais — vol. 644 — pág. 229/255

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira — *O Direito Ambiental e o Novo Humanismo Ecológico* — Revista Forense — vol. 317 — págs. 65/71.

- CERNICCHIARO, Luiz Vicente — «Direito Penal Ecológico — discussão doutrinária» — *Informativo Jurídico Biblioteca Min. Oscar Saraiva* — Superior Tribunal de Justiça — v. 4, n. 2 págs. 96/101 — jul/dez 1992
- CÓDIGO CIVIL, *República Federativa do Brasil* — Organização Theotônio Negrão — Malheiros Editores — 12ª ed. — janeiro de 1993.
- CONSTITUIÇÃO, *República Federativa do Brasil* — Centro Gráfico do Senado — 1988.
- CONSTITUIÇÃO, *República Federativa do Brasil* — Comparada com a Constituição de 1967 e comentada — Edição Price Waterhouse — 1989.
- DIAS, Aguiar — Responsabilidade Civil no Plano Ecológico — *Revista Forense* — vol. 317 — pág. 3/8.
- DOTTI, Renê Ariel — Meio Ambiente e proteção penal — *Revista Forense* — volume 307 — págs. 47/56.
- ENCICLOPÉDIA SARAIVA DE DIREITO — Terras Devolutas — volume 72 — Editora Saraiva — 1977.
- FELDMANN, Fábio — Guia da Ecologia — Guias Abril — edição 1992 — Editora Abril.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira — Curso de Direito Constitucional — Editora Saraiva — 17ª edição — 1989.
- FRAGOSO, Fernando — Os Crimes Contra o Meio Ambiente no Brasil — *Revista Forense* — vol. 317 — págs. 109/113.
- FREITAS, Gilberto Passos de — FREITAS, Vladimir Passos de — Crimes Contra a Natureza — Editora Revista dos Tribunais — 2ª edição — 1991.
- FREITAS, Vladimir Passos de — Direito Administrativo do Meio Ambiente — Juruá Editora — 1993.
- HIRONAKA, Giselda Maria F. Novaes — Direito Agrário e seus Mecanismos para a Conservação e a Preservação do Meio Ambiente — *Revista de Direito Civil* — vol. 56 — págs. 153/161.
- MEIRELLES, Hely Lopes — Direito Administrativo Brasileiro — Malheiros Editores — 18ª edição — 1993.
- MONTEIRO, Washington de Barros — Curso de Direito Civil — 1º volume — Parte Geral — Editora Saraiva — 24ª edição — 1985